

Vergaderjaar 2002–2003

28 122

Hervorming van het toezicht op de financiële marktsector

Nr. 13

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 4 april 2003

De vaste commissies voor Financiën¹ en voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid² hebben op 13 maart 2003 overleg gevoerd met minister Hoogervorst van Financiën en staatssecretaris Rutte van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over:

- **hervorming toezichtswetgeving, Wet op het financieel toezicht (nadere uitwerking aanpak op hoofdlijnen (28 122, nr. 9));**
- **fusie DNB/PVK (28 122, nr. 10);**
- **financiële positie van pensioenfondsen (SOZA-03-05 en SOZA-03-54);**
- **hervorming van het toezicht op de uitvoerders van pensioenregelingen (28 122, nr. 11);**
- **financiering van het toezicht op de financiële marktsector (28 122, nr. 12).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Mosterd** (CDA) merkt op dat tot voor kort de dekkingsgraad van de pensioenfondsen niet ter discussie stond, maar dat de vraag nu is hoe de buffers weer op peil gebracht kunnen worden. Dat komt niet zozeer doordat het systeem niet goed heeft gewerkt, maar doordat de AEX sterk is gedaald. In de goede tijd zijn er premiestortingen en premieholidsays geweest, waardoor er nu onderdekking is en de indexatie niet toegepast kan worden. Uit de schriftelijke antwoorden op de vragen blijkt dat er bij drie fondsen sprake was van onderdekking, terwijl er in de laatste vijf jaar terugstortingen waren gedaan. In twee gevallen is dit probleem al opgelost. Bij het derde fonds heeft de werkgever toegezegd dat het opgelost wordt. De conclusie kan zijn dat het verband hiertussen verwaarloosbaar is en dat dit met herstelplannen wordt aangepakt.

Plv. leden: Depla (PvdA), Dittrich (D66), Van der Vlies (SGP), Kant (SP), Halsema (GroenLinks), Koopmans (CDA), Verbeet (PvdA), Timmer (PvdA), Tonkens (GroenLinks), Ross-van Dorp (CDA), Aptroot (VVD), Remkes (VVD), Tichelaar (PvdA), Wijn (CDA), Lazrak

(SP), Van Geel (CDA), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Hessels (CDA), Hermans (LPF), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van Dijken (PvdA), Blom (PvdA), Kalsbeek (PvdA), Wilders (VVD), Eerdmans (LPF), De Vries (VVD) en De Grave (VVD).

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Giskes (D66), Crone (PvdA), De Vries (VVD), De Haan (CDA), Van Beek (VVD), Atsma (CDA), Bussemaker (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Hoogervorst (VVD), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Smits (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Rambocus (CDA), Tichelaar (PvdA), voorzitter, Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Fierens (PvdA), Aptroot (VVD), Blom (PvdA) en Heemskerk (PvdA). Plv. leden: Rouvoet (ChristenUnie), Bakker (D66), Koenders (PvdA), Rutte (VVD), Kortenhorst (CDA), Nijs (VVD), Mosterd (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Duyvendak (GroenLinks), Van Gent (GroenLinks), De Ruiter (SP), Hofstra (VVD), Nicolai (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Ferrier (CDA), Eerdmans (LPF), Van Geel (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Van Bommel (SP), Jan de Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), Stuurman (PvdA), De Grave (VVD), Kalsbeek (PvdA) en Douma (PvdA).

² Samenstelling:

Leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Rouvoet (ChristenUnie), De Wit (SP), Van Gent (GroenLinks), Verburg (CDA), Hamer (PvdA), voorzitter, Bussemaker (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Mosterd (CDA), Nicolai (VVD), Blok (VVD), Smits (PvdA), Rambocus (CDA), De Ruiter (SP), Ferrier (CDA), ondervoorzitter, Vietsch (CDA), Bruls (CDA), Varela (LPF), Algra (CDA), Smeets (PvdA), Douma (PvdA), Stuurman (PvdA), Rutte (VVD), Kraneveldt (LPF), Hirsi Ali (VVD) en Schultz van Haegen-Maas Geesteranus (VVD).

Het is belangrijk dat mensen erop kunnen vertrouwen dat hun pensioen is gewaarborgd. Als dit moeilijker wordt in een teruglopende economie, is goede communicatie van groot belang. Dit is vooral een taak van de sociale partners. Kan de regering voorwaarden scheppen voor en toezien op een goed communicatiebeleid? In bepaalde situaties kan het wenselijk zijn dat de overheid de burgers ervan bewust maakt dat zij op hun pensioen moeten letten, omdat er na verloop van tijd soms weinig meer te repareren is.

De Pensioen- en verzekeringskamer (PVK) blijft een rol spelen bij het toezicht op de pensioenfondsen, dat goed en degelijk moet zijn. Het is van belang om het toezicht niet onbeperkt uit te breiden, zonder te beoordelen of dat nodig is. Wat dit betreft moet er ook toezicht zijn op de toezichthouder. Het ministerie van Sociale Zaken blijft toezicht houden op de PVK, als deze onder een andere naam verder gaat, en op de pensioenen, omdat deze te maken hebben met de arbeidsvoorwaarden die worden vastgesteld door de sociale partners.

De schriftelijke vraag van de CDA-fractie of er voldoende maatwerk kan worden geleverd, is bevestigend beantwoord, maar de PVK en de koepels van de pensioenfondsen hebben gevraagd om een nieuw toetsingskader voor de fondsen. In de brief van de Stichting van de Arbeid van 28 februari wordt verzocht om vooruitlopend op de nieuwe pensioenwet met een nieuw wettelijk kader voor financieel toezicht te komen. De brief van VB en OPF van 13 maart en het Ortec-onderzoek dat in overleg met deze partijen is opgesteld, sluit hierbij aan. Is de regering van plan om in te gaan op dit verzoek om de kaders te schetsen waarbinnen de nieuwe PVK moet werken?

Het standpunt van de regering is dat in de pensioenwet moet worden vastgelegd dat terugstortingen en premieholida's alleen mogelijk zijn wanneer een pensioenfonds voldoende mogelijkheden heeft om de eventueel toegezegde voorwaardelijke indexatie op langere termijn na te komen. De CDA-fractie stemt hiermee in. De vraag is of in het algemeen alleen terugstorting kan plaatsvinden, als indexatie in het beleid is opgenomen, of dat er rekening moet worden gehouden met de toegezegde voorwaardelijke indexatie.

Voor veel cliënten kan een centraal pensioenregister nuttig zijn. De regering is van mening dat dit maar heel beperkt speelt en bovendien een zaak van de sociale partners is. Kan de staatssecretaris hier nader op ingaan?

De heer **De Haan** (CDA) vraagt of een gevolg van de fusie tussen de PVK en De Nederlandsche Bank (DNB) kan zijn dat het toezicht net als in andere landen in een apart instituut wordt ondergebracht en los wordt gemaakt van de bankiersfunctie. Er wordt voorgesteld om de financiële sector zelf de kosten van het toezicht te laten dragen, terwijl dit in andere sectoren door de overheid uit de belastingmiddelen wordt gedaan. Er moeten zeer veel gegevens worden aangeleverd door de banken en verzekeringsmaatschappijen om een bestand van statistische gegevens over de pensioenen op te bouwen. Dat leidt tot meer administratievelastendruk. Er moet vooraf worden bepaald wat de maatstaf voor de toezichtskosten is en hoe deze kosten worden verdeeld. De CDA-fractie stemt voor het overige in met de voorgestelde wijziging van het toezicht.

Mevrouw **De Vries** (VVD) stemt ermee in dat de wetgeving over hervorming van het toezicht op de financiële marktsector wordt opgeknipt in deelprojecten, maar zij vraagt of het mogelijk is om aan het eind van het traject een oordeel over alle delen te geven. In de sector is veel behoefte aan hervorming van het toezicht, zodat het van belang is dat invoering per 1 januari 2005 wordt gehaald.

De fusie van DNB en PVK biedt een goed tegenwicht voor de Autoriteit financiële markten (AFM). Er zijn goede argumenten voor het splitsen van de verantwoordelijkheid tussen Financiën en Sociale Zaken, maar hierbij

kunnen ook problemen ontstaan. In een van de brieven staat dat het materieel en prudentieel toezicht op de pensioenfondsen bij Sociale Zaken blijft, maar dat dit na verloop van tijd opnieuw wordt bekeken. Een goede taakafbakening, waarbij de specifieke kennis van beide instanties wordt gehandhaafd, is van groot belang voor deze fusie.

De banken en verzekeringsmaatschappijen hebben belang bij goed toezicht, zodat het redelijk is dat zij een bijdrage leveren aan de kosten. Deze bijdrage zou ook moeten leiden tot meer zeggenschap of inspraak van de betrokken instanties. Hoe moet hieraan vorm worden gegeven? Er wordt een grote toename van de kosten verwacht door de betrokken instanties, maar deze toename kan worden ingedamd door de efficiency te verbeteren.

De verslechtering van de AEX moet niet direct leiden tot versobering van de pensioenen, omdat het van groot belang is dat een degelijk pensioen kan worden opgebouwd. Hierbij spelen allerlei vragen over de premiestelling en terugstortingen door pensioenfondsen. De Pensioen- en verzekeringskamer moet dit goed in de hand houden en weten wat zij wel en niet mag. De pensioenfondsen moeten zich opstellen als financieel degelijke instellingen, die niet al te veel tijd hebben om de problemen op te lossen.

Uit het antwoord op vraag 5 wordt duidelijk dat de premies wel zijn gestegen, maar dat zij bij enkele fondsen nog niet kostendekkend zijn. Is het een taak van de AFM om te zorgen dat dit goed wordt geregeld? Vraag 9 heeft betrekking op de fondsen waarbij geen kostendekkende premies zijn betaald, zodat onderdekking is ontstaan. Hierop wordt geantwoord dat een totaalbeeld meer inzet van middelen vergt dan hiervoor kan worden vrijgemaakt, gegeven de werkzaamheden die nodig zijn voor de beoordeling van herstelplannen. Het is ook belangrijk om aan een totaalbeeld te werken, omdat de rechtszekerheid van de consument in het geding is.

Vraag 10 betref de fondsen met onderdekking die in de afgelopen vijf jaar geld hebben teruggestort naar de werkgever. Het antwoord hierop is dat er drie fondsen zijn met onderdekking en terugstortingen, maar dat niet bekend kan worden gemaakt welke dit zijn. Op grond van het consumentenbelang dient de AFM erop toe te zien dat de fondsen hier goed mee omgaan.

Bij een aantal fondsen is meer tijd nodig voor het opstellen van herstelplannen dan de drie maanden die hiervoor na vaststelling van onderdekking worden geboden. Welke redenen hebben de fondsen hiervoor aangevoerd?

De relatie tussen indexering en premievaststelling is van groot belang voor de fondsen en de toezichthouder. Is het de taak van het ministerie van Sociale Zaken of van de PVK om hierover beleid te ontwikkelen?

De heer **Depla** (PvdA) merkt op dat er in de jaren negentig veel vertrouwen was in het systeem van premievaststelling, maar dat er in de vakbladen van economen wel is gewaarschuwd voor problemen. Uit de reserves zijn allerlei maatschappelijk gewenste verbeteringen in de pensioenregelingen gefinancierd. De loonruimte die is ontstaan door de lage pensioenpremies, is structureel ingevuld, zodat er geen ruimte is om de premies te verhogen. De lonen zijn hoger geworden, bijvoorbeeld doordat er afspraken zijn gemaakt over langere loonschalen, maar de effecten daarvan op de pensioenen zijn niet goed onder ogen gezien. Het terugstorten van premies was eigenlijk onverantwoord. Het toezicht hierop is onvoldoende geweest. Het is van groot belang dat premiekortingen op de balans worden opgenomen.

Werknemers, werkgevers en pensioengerechtigden hebben recht op transparantie over of er kostendekkende premies zijn geheven, of er voldoende reserves zijn en wat de waarde van de pensioentoezegging is. Het is van belang dat niet alleen de PVK weet welke fondsen onderdekking

hebben, maar dat dit openbaar is. Het pensioen is een onderdeel van de arbeidsovereenkomst. Als er een nominale toezegging is van bijvoorbeeld 70% van het eindloon, kan de koopkracht van gepensioneerden nog door inflatie worden uitgehold. Een lagere toezegging met meer zekerheid over koopkrachtbescherming kan meer waard zijn dan een toezegging die niet waar te maken is.

De pensioenen worden voor een groot deel aan de sociale partners overgelaten, maar de overheid dient erop toe te zien dat de toezeggingen worden waargemaakt. Zij dient ook de belangen te waarborgen van degenen die niet aan de onderhandelingstafel zitten, zoals gepensioneerden en de werknemers van de toekomst. Hoewel er veel zorgen zijn over de houdbaarheid van het pensioenstelsel, biedt dit wel meer zekerheid dan dat van de buurlanden.

De PVK heeft laten weten dat onderdekking niet wordt geaccepteerd en bij de meeste fondsen ongedaan is gemaakt. Bij het herstel van de buffers moet het uitgangspunt zijn dat de economische ontwikkeling niet verder wordt afgeremd. In het antwoord op vraag 28 wordt gesteld dat er nog niet veel voorstellen zijn gedaan om tot bufferherstel te komen. Wat wordt hieraan gedaan? De PVK heeft voorgesteld dat fondsen die er slecht voor staan, een plan maken voor tien jaar. De heer Depla is van mening dat dit voor alle pensioenfondsen moet gelden, om te voorkomen dat de problemen naar de toekomst worden verschoven. Deze plannen moeten voldoen aan het toezichtskader dat in het white paper van de PVK wordt geschetst.

Het is niet nodig om een noodwet te maken, zoals door de VNO is voorgesteld, omdat maatwerk mogelijk is. Na de zomer moet er een nieuw pensioenconvenant zijn om de houdbaarheid van de pensioenen op langere termijn te waarborgen. Er wordt al zeer lang gesproken over herziening van de Pensioen- en spaarfondsenwet. De heer Depla vraagt de bewindslieden om hiervoor voorstellen te ontwikkelen. Hij stemt alvast in met de voorstellen van de staatssecretaris om in de nieuwe pensioenwet op te nemen dat indexatie samenhangt met kostendekkende premies en dat terugstorten alleen mag bij een goed track record, waarbij indexatie in de afgelopen tien jaar niet achterwege is gebleven.

De heer **Heemskerk** (PvdA) is van mening dat streng, deskundig en onafhankelijk toezicht nodig is om transparantie en goede marktwerking te waarborgen. Bij het toezicht door de PVK wordt een bijdrage in de kosten gevraagd van de sector. Er zou ook een bijdrage aan de banken gevraagd kunnen worden voor de kosten van het toezicht door DNB. Op grond van een herenakkoord worden de administratieve lasten nu tegen elkaar weggestreept. Als deze transparant worden, kunnen zij elkaar daarop aanspreken. Als er een bijdrage in de kosten is, kan er ook inspraak worden gegeven aan de sector, bijvoorbeeld door een adviesraad, waardoor de efficiency wordt bevorderd. Hierbij geldt niet: wie betaalt, bepaalt, omdat je een brandstichter ook geen hoofd van de brandweer maakt. Het is logisch dat de kosten van het toezicht toenemen, wanneer er een toename is van de taken. Nu de monetaire taken van DNB naar Frankfurt zijn overgeheveld, kan de personeelssterkte bij DNB worden verminderd. In het white paper van de PVK wordt een keuzemodel gepresenteerd tussen een standaardaanpak of eigen invulling van risicobeheer. Als 850 pensioenfondsen ieder een eigen model kunnen kiezen, leidt dat tot hogere toezichtskosten. In die zin heeft de sector hier zelf invloed op. Er zijn misschien te veel kleine pensioenfondsen voor goed, professioneel beheer. Moet de tendens van consolidatie in de pensioensector worden bevorderd? Is er enig zicht op de toezichtskosten van de PVK? Kan hiervan een analyse worden gegeven, met een internationale vergelijking? Is er sprake van een level playing field?

Bij de benoeming van bestuurders en directies van pensioenfondsen moet een toets plaatsvinden op betrouwbaarheid en deskundigheid. Bij een

groot ondernemingspensioenfonds, waarvan de directeur inmiddels is vertrokken, is er sprake geweest van onregelmatigheden. Is de controle op compliance een taak van de PVK of van de AIVD? Een andere vraag is of de fusie tussen de PVK en DNB betekent dat er wordt gekozen voor het Australisch model voor toezicht of voor dat van de Financial services authority in het Verenigd Koninkrijk.

De heer **Vendrik** (GroenLinks) stemt in met de voorstellen tot hervorming van de toezichtswetgeving en met de fusie van DNB en PVK. Bij de financiële sector kan hetzelfde model voor de kosten van het toezicht worden gehanteerd als in de politiek. De regering betaalt het parlement, dat toezicht houdt op de regering. De minister van Financiën houdt toezicht op de kostentoe rekening en de hoogte van de tarieven. Hij controleert of er niet te veel geld wordt uitgegeven en of er wel voldoende toezicht is. In de brief over herziening van de toezichtswetgeving staat dat deze aan drie criteria wordt getoetst: inzichtelijkheid, doelgerichtheid en marktgerichtheid. De positie van de financiële consument dient hierbij een richtinggevend criterium te zijn. Bij de positie van pensioenfondsen en de structuur van het toezicht spelen op de achtergrond zaken zoals de interpretatie van nieuwe boekhoudregels en de recente problemen bij Ahold en Legio Lease. De minister van Financiën heeft in recente interviews wel enige kritiek laten doorschemeren, maar hij zou hierover een uitgebreide brief aan de Kamer moeten sturen.

Er is in oktober overleg gevoerd met de staatssecretaris over de pensioenfondsen, waarbij hij zeer doordrongen bleek van de problematiek. Dit is alleen gevolgd door een brief van de PVK en de aankondiging van overleg in de Stichting van de Arbeid. Er zijn veel schriftelijke vragen over gesteld, maar de Kamer verwacht ook een brief van de staatssecretaris over de positie van de pensioenfondsen, omdat het publieke belang dat de deelnemers hun pensioenverwachting kunnen realiseren, gewaarborgd dient te worden.

In de brief van de PVK van 30 september wordt melding gemaakt van het afdwingen van snelle premiestijgingen dan wel het achterwege laten van indexatie bij een groot aantal fondsen. Deze premiestijgingen en het achterblijven van indexatie zouden een nadelige invloed hebben op de economische conjunctuur en de concurrentiepositie. In de praktijk is gebleken dat er maatwerk moet worden geleverd. De heer Vendrik vindt het onbegrijpelijk dat hierover geen duidelijk regeringsstandpunt is verschenen, omdat de invloed van de fondsen op de economie bijna net zo groot is als die van de rijksbegroting.

In het white paper van de PVK over de solvabiliteitstoets worden de contouren geschetst van het nieuwe financiële toezicht. Het uitgangspunt bij het toezicht op pensioenfondsen moet zijn dat de premies kostendekkend en zo constant mogelijk zijn, omdat hiermee zowel het macro-economisch belang als het belang van de deelnemers aan de pensioenfondsen wordt gediend. Door een trendmatig premiebeleid, dat vergelijkbaar is met het vroegere trendmatig begrotingsbeleid, worden procyclische elementen zoveel mogelijk uitgebannen. Dat houdt ook in dat er stevig toezicht moet zijn, met minder beleidsruimte voor de besturen van de pensioenfondsen. Vijf jaar geleden, toen het goed ging, ontstonden er ook grote fluctuaties in de premie. De pensioenfondsen in Engeland hebben toen als eerste beleggingswinsten gerealiseerd op de beurs met risicodragend kapitaal, maar zij zijn hierop teruggekomen, onder andere omdat de beheerskosten hoog zijn.

De overheid hoeft geen regels op te stellen voor de wijze waarop de beleggingsmix is opgebouwd, maar wel voor de bufferverplichting bij risicodragende beleggingen. Een van de vereisten, die te laag is gebleken, is dat een daling van de aandelenportefeuille met 40% kan worden opgevangen. Een ander punt is dat aandelen en vastgoed in dezelfde risicocategorie zitten, terwijl er minder risico's zijn bij vastgoed dan bij

aandelen. Er moet een gedifferentieerd systeem worden ontwikkeld, waarbij risicospreiding wordt gehonoreerd door de PVK, zoals in het white paper wordt voorgesteld. De heer Vendrik merkt verder op dat het bestaan van meer dan 800 pensioenfondsen, die ieder een eigen bestuur hebben dat de beleggingen organiseert, leidt tot hogere beheerskosten en dat meer grootschaligheid efficiënter is.

Mevrouw **Kant** (SP) stemt in met de fusie van het toezicht op de pensioen- en verzekeringssector en het prudentieel toezicht op de banken, omdat bij een woud van onafhankelijke toezichthouders en zelfstandige bestuursorganen al gauw de vraag rijst wie toezicht houdt op het toezicht. Uiteindelijk moet er wel politieke verantwoordelijkheid voor het toezicht blijven, zodat de minister aanspreekbaar blijft voor de beleidsontwikkeling. Dit kan botsen met de onafhankelijke positie van de centrale bank, ook na de fusie met de PVK. De Tweede Kamer moet nauw betrokken worden bij de ontwikkeling van een financieel toezichtskader voor de PVK.

De problemen bij Ahold kunnen ernstige gevolgen hebben voor de aandeelhouders en de werknemers. Hierbij speelt ook de kwestie van het financieel toezicht. De vraag is niet alleen of de AFM en Euronext op de hoogte waren en wat zij hadden kunnen doen. Het toezicht moet door de AFM worden verricht, waarbij deze niet om medewerking hoeft te vragen bij de inzage in dossiers, maar inzagerecht heeft. Het preventief effect van het in het openbaar werken van toezichthouders is groot. Wanneer er niet in het openbaar wordt opgetreden, is het moeilijk te beoordelen of het optreden adequaat is. De toezichthouders moeten antwoord geven op vragen of er maatregelen zijn genomen na een aanklacht en of deze terecht was.

Het consumentenbelang moet bij het toezicht meer tot zijn recht komen, zoals bij Dexia en Legio Lease is gebleken. Dexia heeft de klanten voorgesteld om te komen tot schuldreductie in ruil voor het afzien van een juridische procedure. Is er wel voldoende toezicht om de consumentenbelangen te bewaken, als er in dit soort gevallen niet opgetreden kan worden? Staat De Nederlandsche Bank garant wanneer Dexia in gebreke blijft?

Toezicht is belangrijk, maar preventie is beter. Uit de verschillende schandalen blijkt dat opties aan de topmanagers een perverse stimulans hebben gegeven om de aandelenkoersen op te stuwen door een tijdelijke, kunstmatige verhoging van de winstgevendheid, die niet altijd in het belang van het bedrijf was. Het verdient overweging om opties van topmanagers in hun eigen bedrijf te verbieden, omdat voorkomen beter is dan genezen.

Mevrouw **Giskes** (D66) onderstreept het belang van toezicht op de financiële markten, die de spil van de economie vormen. Als daar iets mis gaat, gaat er veel mis. Het onderscheid tussen toezicht en preventie is niet zo scherp te maken. Bij de problemen van verschillende bedrijven in de afgelopen periode heeft het toezicht gefaald, net als de regelgeving.

Mevrouw Giskes sluit zich aan bij het verzoek om een brief van de regering hierover. Daarnaast moet de Kamer op korte termijn deskundigen raadplegen, ook buiten de geëigende kanalen, zodat zij de nieuwe regering goed voorbereid tegemoet kan treden.

De procedure om te komen tot een betere organisatie van het toezicht kan ondertussen worden doorgezet. Het voorstel is om het eerst in deelprojecten te bespreken, omdat het een groot project is. Als er vier wetten uiteindelijk worden samengevoegd, kan het zijn dat de onderlinge samenhang uit het oog wordt verloren. De Kamer heeft inmiddels voldoende ervaring opgedaan met grote wetgevingstrajecten.

Bij goed toezicht gaat het niet alleen om criteria zoals inzichtelijkheid, doelgerichtheid en marktgerichtheid, maar het eerste doel moet zijn

bescherming van de consument. Een goed functionerende markt is ook in het belang van de consument, maar bij de nu gekozen formulering lijkt het belangrijkste criterium bij de invulling van het toezicht te zijn dat de concurrentiekracht van de financiële instellingen buiten de landsgrenzen wordt versterkt. Dat is een nogal smalle taakopvatting.

Over de procedure wordt verder nog medegedeeld dat het toezicht op de financiële infrastructuur los van deze nieuwe wet wordt geregeld.

Mevrouw Giskes vraagt of er niet zoveel dwarsverbanden zijn dat deze erbij betrokken moet worden.

Bij de fusie van DNB en PVK is de vraag of de verantwoordelijkheid op ministerieel niveau voor de pensioenen bij Sociale Zaken wordt gesitueerd en voor de rest bij Financiën. De functies van banken, verzekeraars en pensioenfondsen lopen steeds meer door elkaar. Hoe wordt dat geregeld?

Is er voldoende toezicht om te voorkomen dat er iets misgaat bij de pensioenen? Het beeld dat er in het verleden veel is misgegaan, is inmiddels wat afgezwakt. Er lijkt een tendens te zijn naar meer invloed van de minister op de toezichthouder. Het meest storende is dat er weinig inzicht is in allerlei basisgegevens. De vereniging bedrijfstak pensioenen heeft een overzicht gegeven van premies en indexering, maar daarbij wordt aangetekend dat de gegevens om allerlei redenen niet vergelijkbaar zijn. In de overzichten van de pensioenorganisaties moet worden vermeld hoeveel gepensioneerden zij hebben, omdat grote verschillen hierin van belang zijn voor de beoordeling. Als deze gegevens niet bekend zijn, kan er ook geen goed toezicht worden gehouden. Het is ook in het belang van de regering om hierover informatie te hebben.

Er kan nog geen eenduidig antwoord worden gegeven op de vraag op welke schaal er nog geen kostendekkende premies worden geheven, maar er wordt wel gezegd dat dit op een steeds beter niveau zit. Het is begrijpelijk dat de fondsen die geen kostendekkende premies hebben geheven, niet worden genoemd, maar als deze gegevens er wel zijn, zou de Kamer ze moeten kunnen ontvangen.

In antwoord op vraag 23 wordt gesteld dat de herstelplannen opnieuw moeten worden gezien in het licht van de ontwikkelingen sinds 31 december 2002. Is dit gebeurd? Gaat het de goede kant uit of is er aanleiding om er opnieuw naar te kijken?

De grootste ophef bij de pensioenfondsen wordt gemaakt over nieuwe eisen op het gebied van kostendekkendheid van de premie en de buffers. Er moeten geen rigide criteria worden opgesteld, maar maatwerk worden geleverd, afhankelijk van de aard van het bestand. Er moet nog worden afgewacht of de betrokkenen en de toezichthouder tevreden zijn met het nieuwe toetsingskader. Uit de omgeving van de Stichting van de Arbeid komt het bericht dat hiervoor eerst een wettelijk basis moet worden ontworpen. Wordt de voortgang hierdoor niet belemmerd? Bij het werken aan het financieel toezichtskader is het risico dat er eisen worden opgelegd aan de fondsen die later anders worden ingevuld, of dat er dingen worden uitgesteld die onmiddellijk geregeld moeten worden.

Antwoord van de regering

De **minister** is verheugd over de brede steun voor de hervorming van het toezicht op de financiële marktsector en voor de fusie tussen De Nederlandsche Bank en de PVK. Bij de wetgeving over het toezicht kan wel degelijk aan het eind nog een oordeel worden gegeven over eerdere deelprojecten, maar het streven is om te komen tot een zodanig heldere vormgeving dat dit niet nodig zal zijn. Het is wenselijk dat de organisaties die beslissingen over de fusie moeten nemen, dat snel kunnen doen. Dat heeft bij de SUWI-wetgeving ook tot positieve resultaten geleid. Het zal wel veel inspanning vergen, ook van de Kamer, om 1 januari 2005 als streefdatum te halen.

Bij het doel van de wetgeving zal het consumentenbelang in samenhang met de marktgerichtheid nader worden omschreven in de memorie van toelichting. Er moet sprake zijn van volledige politieke verantwoordelijkheid voor het toezicht. De onafhankelijke positie van DNB wat betreft het monetair beleid is diep geworteld, maar dat neemt niet weg dat de politieke verantwoordelijkheid voor het toezicht op de financiële markten bij de minister van Financiën ligt. Anders dan in het verleden zal de begroting voor de toezichtsactiviteiten apart worden goedgekeurd door de minister van Financiën, zodat de politieke verantwoordelijkheid sterker wordt verankerd.

De fusie van DNB met PVK leidt er niet toe dat het toezicht los komt te staan van de centrale bank, omdat het monetair beleid en het toezicht in één juridische eenheid blijven, met één directie. Hoewel deze taken goed gescheiden moeten zijn, is er ook sprake van synergie tussen het monetair beleid en het systeemtoezicht, omdat DNB verantwoordelijk blijft voor de stabiliteit van het financiële systeem als geheel.

Bij de politieke verantwoordelijkheid voor de verschillende vormen van toezicht bestaat er ten principale een aansturingsrelatie tussen de toezichthouders en de minister van Financiën. De taak van benoeming en ontslag van de directie is ondergebracht bij de minister van Financiën, maar het ministerie van Sociale Zaken heeft hierbij wel inspraak als het gaat om pensioenen.

Er is voor gekozen om de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken voor de pensioenen te handhaven, omdat de inhoudelijke wetgeving bij dit departement plaatsvindt. Er worden bijna dagelijks gegevens uitgewisseld tussen Sociale Zaken en de PVK, omdat de inhoudelijke kennis hierover ontbreekt bij het ministerie van Financiën. De evaluatie van het functioneren van de toezichthouder moet ook bij het ministerie van Sociale Zaken plaatsvinden. Institutionele aansturing door Financiën hoeft hierbij niet tot problemen te leiden. Bij de voorbereiding van de nieuwe PSW wordt nader ingegaan op de positie en de invulling van het gedragstoezicht.

Het principe dat degenen die onder financieel toezicht zijn gesteld, op grond van het profijtbeginsel de kosten daarvan moeten dragen, wordt breed onderschreven. De doelstelling van het toezicht is om de markt goed te laten functioneren. Een bijdrage in de kosten is redelijk, maar een deel van de kosten zal publiek worden gefinancierd, om te voorkomen dat de goedwillenden bijdragen aan de kosten van handhaving tegenover overtreders. Het zwaartepunt wordt gelegd bij de private bijdrage. Anders dan in het verleden geldt dit ook voor de banken. DNB had in tegenstelling tot de PVK vroeger nog andere bronnen van inkomsten. Er is een commissie ingesteld onder voorzitterschap van het ministerie van Financiën, waarin de toezichthouders ook vertegenwoordigd zijn. Deze commissie zal een internationale vergelijking maken van de toezichtskosten en beziet de administratieve lasten van het bankwezen, waarover de Kamer nader wordt geïnformeerd.

De omvang van het toezicht wordt niet bepaald door de toezichthouders of door degenen die onder toezicht zijn gesteld, maar door de politiek. Er kan wel worden nagedacht over het organiseren van een vorm van inspraak of advies van de ondertoezichtgestelden bij de toezichthouders en de politiek verantwoordelijken, bijvoorbeeld door de bankraad, zodat er suggesties kunnen worden gedaan voor het verlichten van de administratievelastendruk en frustraties geventileerd kunnen worden. De forse stijging van de kosten in de afgelopen jaren heeft voor een deel te maken met een inhaalslag bij de verzekeringsmaatschappijen en met nieuwe taken door de instelling van de AFM. De minister zegt toe dat een jaarlijks overzicht van deze kosten, die voor een deel publiek worden gefinancierd, wordt opgenomen in hoofdstuk IXB van de rijksbegroting.

In het Australisch model van toezicht wordt het prudentieel en gedrags-toezicht duidelijk gescheiden. Dit model is overgenomen door de regering.

Er komt een overzicht van alle inspanningen van de regering die zijn gevolgd op de Ahold-crisis, bijvoorbeeld op het gebied van wetgeving over accountancy en financiële verslaglegging. De minister zegt toe dat hierover een uitgebreide brief wordt toegezonden, die behulpzaam kan zijn bij de hoorzittingen die de Kamer hierover organiseert. Naar aanleiding van deze brief kunnen er suggesties worden gedaan over hoe een en ander sneller of beter kan worden gedaan. In deze brief worden de specifieke vragen van mevrouw Kant ook beantwoord.

Door de universiteit van Tilburg is onderzocht of bedrijven met een optie-regeling meer aan winststuring hebben gedaan dan andere. Dit lijkt wel het geval te zijn. Er is wetgeving in voorbereiding waarmee aandeelhouders meer zeggenschap krijgen over de toekenning van opties, omdat zij hiervan in eerste instantie de dupe zijn. De onlangs ingestelde commissie corporate governance zal ook kijken naar de beloningsvormen, inclusief opties. Er is bijvoorbeeld gesuggereerd om een uitoefeningsverbod van tien jaar te laten gelden voor opties, zodat een bestuurder niet kan profiteren van zijn eigen winststuring. Op die manier kan misbruik van opties worden voorkomen, zonder dat zij worden verboden.

Op de nadere vraag van mevrouw Giskes om mensen te woord te staan die als getuige zijn opgetreden inzake het toezicht door de financiële instelling Regio Effect, waarover brieven aan de Kamer zijn gestuurd, antwoordt de minister dat hij daarnaar zal kijken.

De **staatssecretaris** deelt mee dat terugstortingen van supporterende ondernemingen alleen kunnen worden toegestaan, bij voorkeur in een nieuw pensioenconvenant, maar zo nodig in nieuwe wetgeving, als er een buffer is voor de gerechtvaardigde, voorwaardelijke indexatieverwachtingen op langere termijn. Om deze buffer te handhaven, moet onderdekking worden voorkomen. Pensioenen vormen de tweede pijler van de arbeidsvoorwaarden, zodat er een directe relatie is met de onderhandelingen tussen de sociale partners binnen een bedrijfstak of onderneming.

Bij de toepassing van de nieuwe boekhoudregels van de International accounting standards (IAS-19) is het belangrijkste punt voor Nederland dat eindloonregelingen die aan bepaalde voorwaarden voldoen, niet in de balans opgenomen hoeven te worden, wat grote gevolgen zou hebben voor de boekhoudkundige positie van die ondernemingen. De discussie over de vraag of een pensioenregeling premie- of loongerelateerd is, hangt ook samen met de voorwaardelijkheid van de indexatie. Op grond van de Pensioen- en spaarwet (PSW) is het bedrijven toegestaan om onvoorwaardelijke indexatietoezeggingen te doen.

De transparantie, die erg belangrijk is voor het vertrouwen in het pensioenstelsel, laat nogal te wensen over. De CSO is bezig met het ontwikkelen van een pensioen kijker, waardoor gepensioneerden hun pensioen op een praktische manier kunnen bekijken. De voorwaarden voor transparantie kunnen worden bevorderd in het nieuwe pensioenconvenant of in nieuwe wetgeving. Door een voorzitter van een pensioen-koepel werd gewaarschuwd dat men moet oppassen voor overbelichting, maar er is nu zo weinig licht dat het minder is dan een nachtluchtje om 's nachts naar de wc te kunnen gaan, zodat de staatssecretaris dit risico niet groot acht.

Het is nog niet duidelijk dat de overheid de verantwoordelijkheid voor een centraal pensioenregister op zich moet nemen. Het is in eerste instantie de taak van de sociale partners en de pensioenkoepels om te bekijken of een centraal pensioenregister de transparantie kan vergroten. De overheid heeft alleen een aantal taken wat betreft toezicht en wetgeving, zowel sociaal als fiscaal. De staatssecretaris zegt toe dat hij een brief zal sturen,

waarin hij ingaat op de vraag hoe groot de behoefte aan een centraal pensioenregister is. Als de vraag hiernaar omvangrijk is, kan de pensioensector daar zelf op ingaan. De staatssecretaris ziet dit niet direct als een overheidstaak.

De relatie tussen het ministerie en de toezichthouder is duidelijk. De instrumenten voor het toezicht op de toezichthouder worden in het toezichtskader geschetst. De kaders voor toezicht, toetsing en handhaving blijven ongewijzigd na de fusie. Hierdoor ontstaan wel schaalvoordelen, zodat het toezicht op een efficiëntere manier kan plaatsvinden. Het ligt voor de hand dat de ministeriële verantwoordelijkheid via het ministerie van Sociale Zaken loopt, omdat dit zich bezighoudt met de wetgeving over de arbeidsvoorwaarden.

Er heeft in november en januari overleg plaatsgevonden met de Stichting van de Arbeid, dat in goede sfeer is verlopen. Daarbij is een akkoord bereikt over maatwerk en herstel van de dekkingsgraad. Er moet nog overleg worden gevoerd over de buffers. Op 8 mei vindt het volgende overleg plaats. De Tweede Kamer krijgt daarvan verslag. In de brief van de PVK van 30 september werd ruimte gelaten voor maatwerk, als het niet mogelijk was om binnen een jaar tot herstel van de onderdekking te komen. Over de interpretatie hiervan is in november in de Stichting van de Arbeid gesproken.

In de brieven van de Stichting van de Arbeid en de pensioenkoepels wordt gevraagd om zo snel mogelijk te komen tot wetgeving over de dekkingsgraad en de buffers. De staatssecretaris is van mening dat dit niet verstandig is, gelet op de afspraken die reeds zijn gemaakt met de Stichting van de Arbeid en in het overleg tussen PVK en de pensioenkoepels dat in januari heeft plaatsgevonden. Het is de bedoeling van de Stichting van de Arbeid en de pensioenkoepels om de dekkingsgraad van de pensioenfondsen aan de orde te stellen, maar de eis dat de pensioenfondsen op grond van de wet altijd aan hun verplichtingen moeten voldoen, is helder en een discussie daarover is de verkeerde manier om uit de problemen te komen.

Het overleg over het financieel toetsingskader verloopt volgens schema. Het white paper van de PVK is bedoeld om invulling te geven aan de solvabiliteitstoets. Het overleg met de Stichting van de Arbeid moet rond de zomer leiden tot een wettelijk kader, dat wordt uitgewerkt in de nieuwe pensioenwet. Hierbij komt ook de vraag aan de orde op welke manier pensioenfondsen hun buffers moeten herstellen.

De staatssecretaris voert regelmatig overleg met de toezichthouder over de stand van zaken bij de plannen van de fondsen voor herstel van de dekkingsgraad. Als er een herstelplan is ingediend en daarna een drastische verslechtering optreedt, komt dat aan de orde in het overleg tussen de PVK en de fondsen. De PVK werkt keihard aan de beoordeling van die herstelplannen en de staatssecretaris informeert zich daarover in algemene zin.

Uit de beantwoording blijkt een algemene trend, bijvoorbeeld hoeveel fondsen kostendekkende premies hebben. De PVK moet in overleg met het veld komen tot plannen, waardoor volledige dekking wordt hersteld. Het is niet mogelijk om meer gedetailleerde informatie te geven, omdat daardoor te veel menskracht wordt weggehaald van de hoofdtaak van overleg tussen PVK en het veld over de dekkingsgraad. Het garanderen van volledige dekking is in het belang van de individuele consument, gepensioneerde of werknemer van een onderneming of de overheid. Het toezicht op de pensioenfondsen is een zaak van de PVK; voor de AFM ligt in de pensioenwereld geen rol. In de toekomst zal erbij vermeld worden hoeveel mensen bij de pensioenfondsen aangesloten zijn, zodat men een indruk heeft om welke aantallen het gaat. Als er meer informatie over bepaalde trends kan worden gegeven, zal dat zeker gebeuren.

Het is niet bij wet verboden om open te zijn over onderdekking bij de fondsen, maar het is anderen, zoals de PVK of de staatssecretaris, wel

verboden om openbaar te maken om welke fondsen het gaat. De staatssecretaris is een voorstander van meer transparante berichtgeving van de pensioenfondsen, waardoor gepensioneerden en actieven op de hoogte worden gesteld van de dekkingsgraad, de buffers en de verwachtingen over toekomstige indexatie. Als dit niet geregeld kan worden in een convenant, zal het in de nieuwe wetgeving worden opgenomen. Bij het financieel toetsingskader gaat het om een minimumtoets, een solvabiliteitstoets en een continuïteitstoets. Omdat het white paper van de PVK een discussiestuk is, waarover overleg met het veld plaatsvindt, en geen beleidsdocument, zal er geen regeringsstandpunt over komen. De discussie over het stuk zal zijn beslag krijgen in de op te stellen kaders. De pensioensituatie in Nederland is gunstiger dan in de buurlanden, maar kan niet los daarvan worden gezien. Als in de andere Europese landen de EMU-norm voor de staatsschuld niet gehaald kan worden, omdat zij anders niet aan hun pensioenverplichtingen kunnen voldoen, wordt het Stabiliteitspact ondermijnd. Hiervoor zijn de komende jaren drastische ingrepen nodig. De staatssecretaris is van mening dat de inzet van het Europese voorzitterschap van Nederland in 2004 moet zijn om tot afspraken hierover te komen.

De discussie over die kaders is nu nog niet mogelijk omdat de Kamer de hoofdlijnennotitie voor een nieuwe pensioenwet, waarin op die kaders is ingegaan, controversieel heeft verklaard.

Door de PVK hebben sommige pensioenfondsen meer tijd gekregen voor een herstelplan dan de termijn van drie maanden, terwijl er na overleg wel meer zicht is gekregen op de problemen van die fondsen. De PVK maakt daarbij de afweging tussen de snelheid van het herstelplan en de kwaliteit ervan.

Afhankelijk van de beleggingsmix worden eisen gesteld aan de buffers. In het nieuwe financieel toetsingskader zal dit nader worden uitgewerkt. Er is begrip voor de wens om te zorgen voor een trendmatig premiebeleid, maar het gaat te ver om dit in de wet voor te schrijven, omdat de fondsen dan over het instrument premie onvoldoende kunnen beschikken en omdat de invulling van de arbeidsvoorwaarden door de sociale partners daarmee wordt aangetast.

Er wordt regelmatig getoetst door de PVK of de herstelplannen van de pensioenfondsen adequaat zijn bij een verdere daling van de koersen. De staatssecretaris is van mening dat er wel reden is tot zorg, maar niet voor paniek. Op vraag 37 heeft de staatssecretaris geantwoord dat de PVK al eerder heeft ingegrepen, zodat de kritiek dat de toezichthouder eerder had moeten ingrijpen, niet gerechtvaardigd is.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **De Vries** (VVD) vraagt naar de verwachting dat de kosten zullen stijgen bij een fusie van DNB en PVK en hoe deze ingedamd kunnen worden. Verder is onduidelijk of de PVK aanbevelingen kan doen over de financiële positie van een pensioenfonds en het verband tussen de hoogte van de premies en de indexatie, of dat hiervoor een wettelijk kader moet worden vastgesteld.

De heer **Mosterd** (CDA) stemt ermee in dat eerst wordt geprobeerd om tot een nieuw pensioenconvenant te komen en pas daarna eventueel tot nieuwe wetgeving, omdat de verantwoordelijkheid voor een nieuwe regeling dan beter is verdeeld. Bij voorlichting en een pensioenregister gaat het vooral om bewustwording van mensen, waarvoor de overheid niet zozeer de verantwoordelijkheid op zich moet nemen, maar voorwaarden moet scheppen. De brieven van de fondsen en van de Stichting van de Arbeid maken duidelijk dat er nog iets wringt, ook al is er maatwerk mogelijk om de buffers binnen drie jaar op peil te brengen. Nadat deze

brieven in het overleg van 8 mei zijn besproken, kan de Kamer hierop terugkomen.

De heer **Depla** (PvdA) vraagt of het mogelijk is dat niet alleen de fondsen die in de problemen zijn gekomen, maar alle fondsen een tienjarenplan maken, zodat er een brede discussie gevoerd kan worden over de houdbaarheid van het pensioenstelsel. Het is van belang dat de transparantie van de positie van pensioenfondsen snel wordt geregeld in een convenant, zodat werknemers en gepensioneerden weten wat de pensioen-toezeggingen waard zijn. De overheid zou hiervoor zorg moeten dragen, als een soort minimumvoorwaarde.

De heer **Heemskerk** (PvdA) herhaalt zijn vraag over de betrouwbaarheidstoets bij de benoeming van pensioenbesturen of -directies. Verder vraagt hij of de consolidatie van pensioenfondsen bespoedigd moet en kan worden.

Mevrouw **Kant** (SP) informeert hoe het consumentenbelang wordt gewaarborgd in een zaak zoals van Dexia en Legio Lease.

De **minister** antwoordt dat de fusie van DNB en PVK door synergie moet leiden tot een daling van de kosten met circa 5 mln euro. Het is niet de bedoeling dat de Staat zich garant stelt voor de verliezen die bij Legio Lease of Dexia zijn geleden, omdat de consument zelf verantwoordelijk is voor waar hij instapt. De taak van de toezichthouder AFM is om te zorgen dat zij niet verkeerd worden voorgelicht. Er kan wel een civielrechtelijke procedure worden gevolgd over de geleden schade.

De **staatssecretaris** deelt mede dat de PVK beoordeelt of het fonds voldoende buffers heeft om zijn financiële verplichtingen na te komen, waarbij de indexatie een belangrijke factor is. Als er sprake is van onvoorwaardelijke indexatie of als over de voorwaardelijkheid onvoldoende is gecommuniceerd, kan de PVK voor de beoordeling van de hoogte van de financiële verplichting uitgaan van onvoorwaardelijke indexatie. Als er sprake is van te weinig financiële middelen dient het fonds maatregelen te nemen, zoals versobering van de regeling, aanpassing van de indexatie of pensioenen op een hogere leeftijd laten ingaan.

De staatssecretaris merkt op dat premieverhoging in het Ortec-rapport wordt gepresenteerd als het belangrijkste instrument van pensioenfondsen, maar dat er ook kan worden gedacht aan andere instrumenten. Hierover moet een evenwichtige discussie worden gevoerd.

De vraag of niet alleen de fondsen die in de problemen zijn gekomen, maar alle fondsen een tienjarenplan moeten opstellen, kan bij het nieuwe pensioenconvenant worden betrokken. De pensioenfondsen zijn verplicht om een keer per jaar een actuair overzicht op te stellen, waarbij de ontwikkelingen in de toekomst worden betrokken. Het is nog te vroeg om dergelijke plannen in de nieuwe wetgeving voor te schrijven, omdat niet helemaal duidelijk is wat de voordelen ervan zijn.

Er is al een uniforme regeling voor de toetsing van bestuurders van verzekeraars en pensioenfondsen. Alle bestuurders van pensioenfondsen worden door de PVK getoetst op betrouwbaarheid en deskundigheid. Nieuwe bestuurders moeten een vragenlijst invullen en een verklaring van goed gedrag overleggen. Een wijziging in de gegevens of de antecedenten moet worden gemeld bij de PVK.

Consolidatie zou zeker leiden tot meer efficiency. De staatssecretaris wijst erop dat het voorstel van de toenmalige staatssecretaris Hoogervorst van Sociale Zaken bij de wijziging van de PSW om fondsen met minder dan honderd deelnemers te dwingen om tot een fusie te komen, destijds door de Kamer is afgewezen. Daardoor zouden er nu geen 850, maar 450

pensioenfondsen zijn geweest. Hij stelt vast dat voor dat standpunt inmiddels kennelijk wel een meerderheid is te vinden.

De **voorzitter** deelt mede dat de volgende toezeggingen zijn gedaan. De minister van Financiën heeft een internationale vergelijking van de toezichtskosten en het opnemen van de toezichtskosten in onderdeel IXB van de rijksbegroting toegezegd. De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft een brief toegezegd over hoe groot de behoefte is aan een pensioenregister, met de aantekening dat dit naar zijn mening geen overheidstaak is. Verder zal hij het verslag van het overleg met de Stichting van de Arbeid op 8 mei aan de Kamer doen toekomen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Tichelaar

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Hamer

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Berck